

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 1990.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, autorisant l'approbation d'un accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (ensemble deux annexes et une déclaration),

Par M. Xavier de VILLEPIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Michel d'Aillières, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, vice-présidents ; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Ailloncle, Jacques Genton, secrétaires ; Paul Alduy, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, André Bettecourt, Amédée Bouquerel, André Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Anaré Delelis, Franz Duboscq, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Claude Mont, Jean Natali, Lucien Neuwirth, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, André Rouvière, Robert Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1478, 1492 et T.A.332.

Sénat : 427 (1989-1990).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
remarque relative au rôle de la France dans la création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement	7
l'indignation de votre rapporteur devant la brièveté des délais de réflexion imposés au Parlement	8
A) LES STATUTS DE LA BERD - PRÉSENTATION GÉNÉRALE	9
1 - Les objectifs impartis à la BERD	9
a - Objectifs à long terme : la transition des économies est-européennes	9
b - L'orientation des actions de la BERD	10
2 - Conditions relatives à l'appartenance à la BERD	11
a - Des critères d'appartenance largement définis	11
b - Liste des Parties à l'accord du 31 mai 1990 portant statuts de la BERD	11
b1. Le groupe communautaire	11
b2. La catégorie des "autres pays européens"	11
b3. Les bénéficiaires potentiels	11
b4. La catégorie des "pays non européens"	12
c - Conditions d'adhésion à la BERD	12
d - Retrait et suspension des membres	12
3 - Le capital de la BERD	13
a - Montant du capital social	13
b - Modalités de souscription des actions	13
c - Modalités de paiement du capital	14
d - Répartition du capital entre les souscripteurs	15
4 - Les interventions de la BERD	15
a - Les opérations ordinaires	15

a1. Définition	15
a2. Parts respectives des secteurs privé et public dans les interventions de la BERD au titre des opérations ordinaires	16
a3. Méthodes de gestion	17
a4. Ressources susceptibles de couvrir les opérations ordinaires	18
b - Les fonds spéciaux	20
b1. Définition	20
b2. Ressources	20
5 - Structures et organisation de la BERD	21
a - Le Conseil des gouverneurs	21
a1. Composition	21
a2. Pouvoirs	21
a3. Règles de procédure	22
b - Le Conseil d'administration	22
b1. Composition	22
b2. Compétences	23
b3. Règles de procédure	24
c - Le Président et le(s) vice-président(s)	24
d - Le siège de la BERD	25
6 - Les critères d'éligibilité aux interventions de la BERD	26
a - Le principe de conditionnalité	26
b - L'hypothèse de la dérive d'un bénéficiaire potentiel dans un sens incompatible avec les statuts de la BERD	26
c - Le statut de l'URSS	28
7 - Le régime des immunités, privilèges et exemptions	30
a - Privilèges destinés à protéger les intérêts de la BERD	30
b - Les privilèges des fonctionnaires et employés	31
b1. Privilèges habituellement reconnus dans le cadre des organismes internationaux	31
b2. Une nouveauté : garanties reconnues, en matière d'emploi, aux conjoints et personnes à charge	32
8 - Amendement et interprétation de l'accord du 31 mai 1990	33
a - Amendement, une procédure contraignante	33
b - Interprétation et arbitrage	34

9 - Dispositions finales	34
a - La France, première Partie à déposer ses instruments de ratification ?	34
b - L'entrée en vigueur de l'accord du 31 mai 1990	35
B - L'ORIGINALITÉ DE LA BERD	35
1 - Spécificités d'ordre politique	36
a - La confirmation du rôle international de l'Europe	36
a1. La consécration de la Communauté	36
a2. La première institution paneuropéenne	37
b - La mise en place de synergies Est-Ouest-Sud	38
c - La conditionnalité, principe sans précédent dans les institutions financières internationales	38
2 - Spécificités d'ordre technique	38
3 - Le rôle "pédagogique" de la BERD	38
a - Accompagner les pays est-européens dans leur apprentissage des règles de l'économie de marché	38
b - Un fonctionnement conforme aux principes du libéralisme économique	40
4 - La prise en compte de la nécessaire protection de l'environnement en Europe de l'Est	41
C - QUESTIONS QUE LES STATUTS DE LA BERD LAISSENT OUVERTES	42
1 - Incertitudes relatives à la fiabilité des différents "verrous"	42
2 - Incertitudes liées à l'évolution des pays de l'Est	42
a - La question allemande et la participation de la RDA à la BERD	43
b - L'avenir de la perestroïka soviétique	43
c - L'évolution des économies est-européennes	43
c1. La mise en place de législations adaptées aux investissements étrangers	43
c2. Une hypothèque majeure : l'endettement des pays est-européens	47

Conclusions de votre rapporteur	49
Examen en commission	51
Projet de loi	52
Annexe I - Répartition du capital de la BERD entre les Parties à l'accord du 31 mai 1990	53
Annexe II - L'endettement des pays est-européens	55

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi vise à autoriser l'approbation d'un accord, fait à Paris le 31 mai 1990, portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement. **Le calendrier de la création de la BERD fait ressortir le rôle décisif de la France à travers son Président dans la mise en place d'un organisme financier destiné à favoriser la transition des économies est-européennes vers l'économie de marché, et à stimuler des courants de solidarité tant Est-Ouest que paneuropéenne.**

L'idée-même de créer, à l'instar des banques régionales de développement consacrées au Tiers-Monde, une banque dont les interventions viseraient spécifiquement l'"autre Europe", est apparue dès avant les bouleversements politiques de la fin de l'année 1989 -et, plus particulièrement, dès avant l'ouverture du mur de Berlin-. En effet, le discours prononcé par M. le Président de la République à Strasbourg, en octobre 1989, posait déjà les premiers jalons de l'organisme dont le Conseil européen du 8 décembre 1989 allait définir les grandes orientations.

C'est le 15 janvier 1990 qu'ont été ouvertes, à Paris, les négociations : quelque 32 pays ont, outre la Communauté économique européenne et la Banque européenne d'investissement, participé à cette première Conférence. Les statuts de la BERD ont, le 31 mai 1990, été approuvés, au terme de quatre sessions plénières

successives, auxquels se sont joints huit autres Parties. Le président de la BERD a, en la personne de Jacques Attali, été désigné le 19 mai 1990.

. Dans un tout autre contexte, votre rapporteur n'aurait pas manqué de souligner la performance que constituent la création, dans un délai de cinq mois environ, d'un organisme aussi complexe que la BERD, et la conduite, en un temps record, de négociations au cours desquelles ont dû, étant donnée l'extrême hétérogénéité des Parties, être surmontés de très fréquents différends.

Néanmoins, l'autre performance que constitue l'examen, en quelques jours à peine, par le Parlement, du présent projet de loi - qui n'a été déposé à l'Assemblée nationale que le 22 juin 1990 - incite votre rapporteur à nuancer l'admiration qu'aurait pu lui inspirer, s'il avait été tenu compte de l'existence du législateur, l'accord relatif à la BERD. N'était-il pas, en effet, concevable que, loin de considérer l'Assemblée nationale et le Sénat comme des chambres d'enregistrement, le gouvernement fit l'effort d'informer le Parlement de l'évolution des négociations, et de l'imminence de la signature de l'accord portant création de la BERD ?

*

* *

En dépit des réserves précédemment exprimées, le Sénat étant réputé pour sa sagesse, votre rapporteur tentera, en toute impartialité, de présenter la Banque européenne pour la reconstruction et le développement en analysant tout d'abord les statuts de celle-ci, puis en mettant en valeur sa très réelle originalité, avant de souligner les questions que l'accord du 31 mai 1990 laisse ouvertes.

Enfin, votre rapporteur suggérera les conditions auxquelles le Sénat peut subordonner l'approbation du présent projet de loi.

A - LES STATUTS DE LA BERD - PRÉSENTATION GÉNÉRALE

De manière significative, les statuts de la BERD s'inspirent très largement, au point d'en reprendre l'architecture générale, de ceux qui régissent le fonctionnement de la Banque asiatique de développement. Votre rapporteur se référera donc fréquemment à l'accord du 4 décembre 1965 portant création de la BAD, celui-ci constituant un précédent très éclairant pour la compréhension du présent accord.

A des fins de clarté et de précision, votre rapporteur a pris le parti de l'absence d'originalité dans la présentation, et reproduira donc, dans une très large mesure, le plan retenu par les rédacteurs de l'accord du 31 mai 1990. Il abordera donc successivement les objectifs impartis à la BERD, les conditions de l'appartenance à ce nouvel organisme, les règles relatives au capital de celui-ci, les stipulations qui régissent ses interventions, les structures et l'organisation de la BERD, les critères d'éligibilité aux opérations de celle-ci, avant d'évoquer le régime des immunités défini par le présent accord, les procédures d'amendement et d'interprétation des statuts de la BERD, puis, enfin, les dispositions finales.

1. Objectifs impartis à la BERD (art. 2)

a) Objectifs à long terme : la transition des économies est-européennes vers l'économie de marché

En vue de "favoriser la transition des économies des pays d'Europe centrale et orientale vers une économie de marché et d'y favoriser l'initiative privée et l'esprit d'entreprise", l'assistance de la BERD aux pays intéressés vise à accompagner les réformes permettant, dans les pays bénéficiaires, le démantèlement des monopoles, la décentralisation, la privatisation et, à terme, l'intégration de ces pays dans les rouages de l'économie internationale.

b) L'orientation des interventions de la BERD

L'évolution des économies est-européennes passe par la promotion du "secteur productif, concurrentiel et privé" -et, tout particulièrement, des PME-, par la mobilisation, non seulement de capitaux nationaux et étrangers, mais aussi de cadres expérimentés, et par le soutien du développement des marchés de capitaux.

Les actions envisagées en faveur de l'**investissement productif** sont destinées à soutenir l'initiative privée et l'esprit d'entreprise, et à améliorer la productivité ainsi que le niveau de vie.

L'**assistance technique** est également prévue, pour autant qu'elle s'inscrive dans le cadre de projet favorisant la promotion du secteur privé.

De manière originale, l'article 2 de l'accord du 29 mai 1990 conditionne la mise en oeuvre des actions de la BERD au respect, par les projets ainsi entrepris, de l'**environnement**.

Le présent accord ne limite aucunement le champ de l'action de la BERD, puisqu'il autorise celle-ci à "entreprendre toutes autres activités et fournir tous autres services destinés à lui permettre de s'acquitter de ces fonctions".

Enfin, l'article 2 de l'accord du 29 mai 1990 se réfère à l'**étroite coopération de la BERD avec d'autres organismes financiers internationaux** appartenant au groupe de la Banque Mondiale : Fonds monétaire international, Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Société financière internationale, Agence multilatérale de garantie des investissements. Plus généralement, le présent accord invite la BERD à coopérer avec les institutions relevant des Nations-Unies, avec l'OCDE, ainsi qu'avec "tout organisme, public ou privé, qui serait concerné par le développement économique et l'investissement dans les pays d'Europe centrale et orientale".

2 - Conditions relatives à l'appartenance à la BERD

a) Des critères d'appartenance largement définis

L'article 3 stipule deux critères d'appartenance à la BERD : d'une part, l'appartenance à l'Europe et, d'autre part, l'appartenance au FMI. En troisième lieu, la BERD comprend deux institutions communautaires auxquelles renvoie l'article 3.1 : la CEE et la Banque européenne d'investissement.

b) Liste des Parties à l'accord du 31 mai 1990

b1. Le "groupe communautaire" compte, outre les Douze, la CEE et la BEI.

b2. La catégorie des "autres pays européens" comprend les six membres de l'Association européenne de libre-échange -Autriche, Finlande, Islande, Norvège, Suède et Suisse-, auxquels s'ajoutent les pays suivants : Chypre, Israël, Lichtenstein, Malte et Turquie.

Votre rapporteur s'interroge sur le caractère réellement européen de tous les pays relevant, selon l'accord du 31 mai 1990, de cette catégorie.

b3. Le groupe des "pays bénéficiaires" est constitué de tous les pays d'Europe centrale et orientale, URSS comprise, à l'exception de l'Albanie. Il s'agit donc de la Bulgarie, de la RDA, de la Hongrie, de la Pologne, de la Roumanie, de l'URSS, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie.

Dans la perspective de l'unification allemande, il est probable que la liste des pays ayant vocation à bénéficier des

interventions de la BERD devra être révisée, et la RDA exclue a terme des récipiendaires des ressources de la Banque.

b4. De la catégorie des "pays non européens" relèvent l'Australie, le Canada, la République de Corée, l'Égypte, les États-Unis, le Japon, le Maroc, le Mexique et la Nouvelle-Zélande.

Des pays dits du "Sud" sont donc Parties à un accord destiné à la reconstruction et au développement de l'"autre Europe" ...

c) Conditions d'adhésion à la BERD

L'intégration à la BERD de membres qui, ne faisant pas partie des fondateurs, choisiront d'adhérer ultérieurement à l'accord du 31 mai 1990, est subordonnée à un vote des gouverneurs, et doit emporter une majorité qualifiée des 2/3 (art. 3.2).

d) Retrait et suspension des membres

L'article 37 ouvre à tout membre le droit de se retirer de la BERD, cette décision prenant effet six mois après que la Banque a reçu une notification écrite en ce sens.

La suspension d'un membre ayant "manqué à l'une de ses obligations envers la Banque" intervient, selon l'article 38, à la majorité qualifiée des 2/3 des gouverneurs représentant au moins les 2/3 du total des voix attribuées aux membres (plus restrictifs, les statuts de la Banque asiatique de développement posent un minimum de 3/4 des voix).

3 - Le capital de la BERD

a) Montant du capital social

. Le **capital social initial** s'élève à 10 milliards d'écus (1), ce qui résulte d'un compromis entre l'opinion américaine, qui privilégiait un capital limité à 6-7 milliards d'écus, et le projet soumis à l'origine aux négociateurs, et qui prévoyait un montant de 15 milliards (art. 4.1).

Le **capital social initial** est composé d'un million d'actions d'une valeur de 10 000 écus chacune. Il se compose d'actions appelées (c'est-à-dire entièrement libérées) et d'actions appelables. Le total des actions appelées représente 3 milliards d'écus (art. 4.2).

. La **modification du niveau du capital social** intervient sur intervention du conseil des gouverneurs, par un vote à la majorité qualifiée des 2/3 représentant au moins les 3/4 du total des voix attribuées aux membres (art. 4.3).

b) Modalités de souscription des actions

. L'article 5.1 stipule un **minimum de 100 actions** souscrit par chaque membre de la BERD.

. Les Etats admis à adhérer à la BERD, mais ne faisant pas partie des membres initiaux, souscrivent un nombre d'actions déterminé par le Conseil des gouverneurs de manière à éviter que les **pays appartenant à la Communauté européenne, la Banque européenne d'investissement et la CEE détiennent conjointement moins de la moitié du capital social**. Cette condition peut être rapprochée de la clause de l'accord constitutif de la Banque asiatique de développement, excluant que la part du capital

souscrit par les pays d'Asie soit inférieure à 60 % du capital social (art. 5.2).

. Le montant du capital social est susceptible d'être révisé **au moins tous les cinq ans**, sur décision du Conseil des gouverneurs.

En cas d'augmentation du capital, aucun membre n'est tenu de souscrire une fraction supplémentaire. Les actions émises dans le cadre d'une révision du capital social peuvent, si 2/3 des gouverneurs détenant au moins 2/3 des droits de vote en décident ainsi, ne pas être émises au pair (art. 5.5).

c) Modalités de paiement du capital

. Les actions libérées du capital social sont payées en **5 tranches de 20 % chacune**, selon un calendrier établi par l'article 6.1. Le premier versement doit être destiné à la Banque européenne d'investissement, mandataire de la BERD. Bien que le capital soit, comme les opérations effectuées par la BERD, libellé en ECUS, les actions appelées souscrites par les membres peuvent être acquittées en ECU, en dollar américain ou en yen. L'accord du 31 mai 1990 établit une parité entre l'ECU et la monnaie dans laquelle s'effectue le paiement : l'article 6.3 se réfère au **taux de change moyen de la monnaie en question par rapport à l'ECU pour la période du 30 septembre 1989 au 31 mars 1990**.

3 Cette stipulation relève d'un compromis entre la position défendue par les Européens, qui privilégiaient la parité du jour du paiement, et celle des Etats-Unis, opposés à ce que le montant de leurs obligations à l'égard de la BERD ne pût être précisément connu à l'avance, et à ce que le risque de change fût apporté par les actionnaires eux-mêmes, au lieu de l'être par la Banque.

3 En revanche, les actions appelables sont acquittées sur la base de la valeur en ECUS au moment de l'appel (art. 6.5).

d) Répartition du capital entre les souscripteurs

La répartition des souscriptions entre les membres de la BERD fait apparaître que, si les Etats-Unis, avec 10 % des actions de la BERD, constituent le premier souscripteur individuel au capital de celle-ci, avant le Japon, la France, l'Allemagne Fédérale, l'Italie et le Royaume-Uni qui possèdent chacun 8,5175 % du capital de la Banque, et avant l'URSS (6 % des actions), en revanche, on observe que le groupe communautaire, qui réunit 51 % du capital, dispose automatiquement de la majorité absolue (voir en annexe le tableau relatif à la répartition du capital de la BERD entre les Parties à l'accord du 31 mai 1990).

4 - Les interventions de la BERD

L'article 9 du présent accord, de même que l'article 9 de l'accord du 4 décembre 1965 portant création de la Banque asiatique de développement, autorise la combinaison d'opérations ordinaires et d'opérations spéciales, tout en posant le principe d'un financement séparé des deux catégories d'interventions.

a) Les opérations ordinaires

a1. Définition

L'article 11 prévoit différentes catégories d'interventions au titre des opérations ordinaires.

Il s'agit tout d'abord de prêts destinés aux entreprises du secteur privé et aux entreprises d'Etats "fonctionnant de manière concurrentielle" ou en voie de privatisation (c'est-à-dire gérées de manière autonome et soumises aux lois régissant la faillite). A cet égard, la BERD peut intervenir en cofinçant ces prêts avec d'autres intervenants (banques commerciales, institutions multilatérales), ou

en participant à des prêts permettant de renforcer, dans les entreprises satisfaisant aux critères précédemment évoqués, la part des capitaux étrangers et/ou privés.

. Une deuxième catégorie d'interventions consiste en la **prise de participations** dans les entreprises privées ou en voie de privatisation, et dans les entreprises d'Etat dont la gestion est conforme aux règles de l'économie de marché. La BERD peut également garantir les titres émis par les entreprises ayant vocation à ses interventions.

. L'accès aux marchés de capitaux (nationaux et internationaux) est favorisé par des **garanties** ainsi que par "la mise à disposition de conseils en matière financière".

. En vue de la reconstruction et du **développement des infrastructures** ainsi que de la mise en oeuvre de programmes liés à la protection de l'environnement -pour autant que ces projets favorisent la transition vers l'économie de marché-, la BERD peut intervenir en accordant ou en participant à des prêts, et en fournissant une **assistance technique**.

. Par ailleurs, l'article 12.2 exclut des opérations ordinaires **toute intervention relevant de la prise de contrôle** des entreprises faisant l'objet d'une opération de la BERD. Celle-ci n'a pas à assumer de responsabilité directe dans la gestion des entreprises où elle a investi.

. D'autre part, l'action de la BERD ne saurait s'étendre ni à la **garantie des crédits-export**, ni aux activités d'assurance (art. 12.4).

a2. Parts respectives des secteurs privé et public

Les prêts, garanties et prises de participations de la BERD sont attribués, pour 40 %, au secteur d'Etat, c'est-à-dire, selon la

definition retenue par l'article 11, aux gouvernements nationaux, aux administrations locales ainsi qu'aux organismes et entreprises contrôlés par ceux-ci. En revanche, ce quota exclut les interventions destinées aux entreprises d'Etat en voie de privatisation.

a3. Méthodes de gestion

. Les interventions de la BERD au titre des opérations ordinaires doivent satisfaire les exigences d'une "**saine gestion bancaire**", ce qui implique la capacité à assumer les risques inhérents à toute entreprise privée.

Dans cette perspective, les opérations de la BERD respectent les conditions et principes énoncés à l'article 13 :

- "**diversification raisonnable**" des investissements et des pays destinataires des interventions de la BERD,

- toute opération est subordonnée à l'**accord du pays concerné** (cette stipulation, qui figure dans les statuts de la Banque asiatique de développement, est conforme à l'esprit des banques de développement),

- toute intervention suppose une **étude préalable de la BERD** (l'accord portant création de la Banque asiatique de développement retient une condition identique),

la BERD ne peut intervenir que si le pays demandeur n'a **aucune possibilité d'obtenir ailleurs des "financements ou facilités suffisants"**, dans des conditions "**raisonnables**" (cette limite doit être rapprochée du point 4-ii des statuts de la BIRD),

- la BERD doit s'assurer que le produit d'un prêt octroyé ou garanti par elle, ou de toute prise de participation, est employé de manière conforme aux fins auxquelles il a été accordé, et dans le respect de considérations d'économie et d'efficacité.

S'agissant enfin des règles de **bonne gestion financière**, l'article 13 suppose :

- l'examen préalable de la capacité de l'emprunteur à faire face à ses engagements (cette condition est posée par les statuts de la Banque asiatique de développement),
- l'autorisation de prélever les fonds prêtés au fur et à mesure que les dépenses sont engagées par l'emprunteur.

. D'autre part, les conditions relatives à l'octroi de prêts ou de garanties se réfèrent, selon l'article 14, à la nécessité, pour la BERD, de "préserver ses revenus", par le remboursement du principal et par le paiement d'intérêts et de commissions, ainsi que par la détermination d'échéances adaptées à des préoccupations d'équilibre financier.

S'agissant des prêts et garanties consentis à une entreprise d'Etat, la BERD peut exiger de l'Etat intéressé qu'il garantisse le remboursement du principal, ainsi que le paiement des intérêts et commissions. L'accord du 31 mai 1990 fait donc une large place au souci de solvabilité.

. Enfin, le montant total du capital social de la BERD -net d'obligations- constitue la limite du montant total de l'encours des prêts, des participations et des garanties réalisées au titre des opérations ordinaires (art. 12.1).

a4. Ressources susceptibles de couvrir les opérations ordinaires

. Les ressources ordinaires en capital sont définies par l'article 7 de l'accord du 31 mai 1990 et comportent les éléments suivants :

- le capital social de la BERD -actions appelées et actions appelables-

- les **emprunts** souscrits par la BERD, ainsi que l'y autorise l'article 20 de ses statuts. L'émission d'un emprunt est subordonnée à l'agrément du pays où doivent être mises en vente les obligations de la BERD, et dans la monnaie duquel elles sont libellées,
- les revenus provenant des prêts **-intérêts et commissions-** et des garanties accordées au titre des opérations ordinaires **-redevances-**,
- les fonds provenant de la **cession de participations**,
- les revenus tirés du "**dépôt de fonds dont la BERD n'a pas besoin pour ses opérations**" (art. 20.1)
- et le produit de la vente, sur le marché secondaire, des **titres émis ou garantis** par la BERD (art. 20.1).

. Dans l'esprit de statuts soucieux de "saine gestion" et de la protection de la solvabilité de la BERD, l'accord du 31 mai 1990 prévoit d'affecter une part des ressources ordinaires de la BERD à des **réserves et provisions** destinées à permettre à la Banque d'honorer ses engagements et de **faire face aux pertes** résultant d'opérations ordinaires.

- Les pertes de la BERD peuvent résulter d'arriérés ou de **défaut de paiement** relatifs aux prêts accordés ou garantis, ou peuvent être liées à des prises de participation ou à des garanties d'émission (art. 17.1).

- Une **réserve spéciale** est ainsi constituée à partir des commissions et redevances perçues par la BERD sur les prêts et garanties qu'elle consent, et conservée "sous la forme de liquidité que la Banque jugera appropriée", ce qui devrait assurer une mobilisation rapide (art. 16).

- La BERD doit "**conserver des provisions suffisantes afin de couvrir les pertes éventuelles**" (art. 17.1).

- L'article 17.2 détermine l'**ordre d'imputation des pertes** : provisions en premier lieu, puis revenu net, réserve spéciale,

réserve générale et excédents, capital d'actions appelées net d'obligation, et, enfin, actions sujettes à appel.

b) Les fonds spéciaux

b1. Définition

L'article 18 envisage la possibilité de créer, en vue de la réalisation d'objectifs conformes au mandat de la BERD, des fonds spéciaux gérés par la Banque.

Chaque fonds spécial est régi par des règles et règlements spécifiques (art. 18.3).

A condition de respecter la mission de la BERD, les fonds spéciaux peuvent être utilisés "de quelque manière que ce soit" (art. 18.2) et, par exemple, pour garantir ou accorder des prêts caractérisés par des durées plus longues, des taux d'intérêt plus bas et des délais de grâce plus grands que ceux qui sont déterminés dans le cadre des opérations ordinaires, en vue de financer des projets particulièrement urgents du point de vue du développement.

La création de fonds spéciaux par la BERD ne paraît toutefois pas, à ce jour, acquise.

b2. Ressources de fonds spéciaux

L'article 19 du présent accord définit trois types de ressources susceptibles d'être affectées à un fonds spécial. Il s'agit tout d'abord de concours budgétaires versés par des membres et acceptés par la BERD. Une deuxième catégorie de ressources est constituée par le produit des prises de participation, du remboursement des prêts, et des revenus de garanties qui ont été financés sur le fonds spécial affectataire. Enfin, un troisième type de

ressources provient des revenus des fonds spéciaux qui ont été investis.

5 - Structures et organisation de la BERD

La BERD est, comme les autres organismes financiers internationaux, dotée d'un Conseil des gouverneurs, d'un Conseil d'administration, d'un président, de vice-présidents ainsi que de fonctionnaires et agents (art. 22).

a) Le conseil des gouverneurs

a1. Composition (art. 23)

Chaque membre de la BERD désigne un gouverneur et un suppléant pour le représenter au Conseil des gouverneurs. Celui-ci sera composé de **membres des gouvernements des Parties** à l'accord du 31 mai 1990, qui ne recevront de la BERD aucune rétribution.

a2. Pouvoirs (art. 24)

Investi de **tous les pouvoirs de la BERD**, le Conseil des gouverneurs peut déléguer au Conseil d'administration certaines prérogatives, à l'exception des plus importantes, qui concernent l'admission ou la suspension des membres, la conclusion d'accords de coopération avec d'autres organismes internationaux, l'élection des administrateurs et du président, l'augmentation ou la réduction du capital social, l'approbation du bilan, la détermination du montant des réserves et de la rémunération des administrateurs, ainsi que la modification des statuts de la BERD.

a3. Règles de procédure (art. 25)

En dehors de l'assemblée annuelle, de droit, le Conseil des gouverneurs peut être réuni sur sa propre initiative ou sur convocation du Conseil d'administration. Dans ce cas, cinq membres de la BERD, ou les membres détenant un quart au moins du nombre total des droits de vote doivent en faire la demande.

Le quorum est fixé aux 2/3 du nombre des gouverneurs présents, détenant 2/3 des voix.

De manière classique, l'article 29.2 confère à chaque gouverneur un nombre de voix égal au nombre d'actions souscrites par le membre qu'il représente. Les questions soumises à décision du Conseil des gouverneurs sont tranchées à la majorité des voix attribuées aux membres prenant part au vote.

b) Le conseil d'administration

b1. Composition (art. 26)

Les 23 membres du Conseil d'administration (fonction non cumulable avec celle de gouverneur) sont élus pour trois ans (et rééligibles) au sein de circonscriptions déterminées sur des critères géographiques et politiques, par les gouverneurs représentant les pays ou groupes de pays ainsi désignés.

- Le "groupe communautaire", composé des Douze, de la CEE et de la Banque européenne d'investissement, désigne onze administrateurs.

- Les pays ayant vocation à bénéficier de l'assistance de la BERD élisent quatre administrateurs.

- Les autres pays européens (c'est-à-dire les six membres de l'Association européenne de libre-échange - Autriche, Suède, Norvège, Suisse, Islande et Finlande - auxquels s'ajoutent Chypre, le

Liechtenstein, Malte, ainsi qu'Israël et la Turquie désignent également quatre administrateurs.

- Les pays non-européens élisent quatre administrateurs.

. L'annexe B à l'accord du 31 mai 1990 détermine les modalités de l'élection des administrateurs en fonction du groupe qu'ils sont appelés à représenter.

Sont réputées élues les personnes qui recueillent le plus grand nombre de voix, à condition d'obtenir une part minimum des suffrages qui diffère selon la circonscription : le minimum de 4,5 % des voix, opposable aux administrateurs élus par les gouverneurs représentant le groupe communautaire, est porté à 8 % dans le cas des pays non européens, à 12 % pour les pays bénéficiaires, et à 21,5 % pour la catégorie des "autres pays européens".

b2. Compétences (art. 27)

Les compétences du Conseil d'administration concernent "la direction des opérations générales de la Banque".

. Les pouvoirs délégués au Conseil d'administration par le Conseil des gouverneurs sont notamment l'approbation du budget de la BERD, la préparation du travail du Conseil des gouverneurs, et l'élaboration, sous couvert des directives du Conseil des gouverneurs, de la politique de la BERD en matière de prêts, garanties, prises de participation et assistance technique. Au titre de ses compétences déléguées, le Conseil d'administration est également fondé à prendre les décisions relatives aux diverses opérations -prêts, garanties, prises de participation, emprunts et assistance technique- effectuées par la Banque, et à soumettre à l'approbation du Conseil des gouverneurs les comptes vérifiés par les administrateurs.

. Les compétences d'attribution du Conseil d'administration concernent notamment la détermination des montants des prises de participation : les administrateurs définissent le pourcentage du capital social approprié (art. 12.2). Il s'agit

également de l'examen du rapport écrit que tout demandeur de prêt ou de garantie doit, conformément à l'article 13.vi, soumettre au Conseil d'administration. Les administrateurs définissent en outre les conditions et les modalités des commissions perçues par la BERD sur les prêts consentis dans le cadre des opérations ordinaires (art. 15). Enfin, le Conseil d'administration a le pouvoir de décider que les réserves spéciales (voir plus haut) suffisent à faire face aux pertes éventuelles de la BERD, et d'affecter ces fonds aux revenus de la Banque (art. 16.2), susceptibles d'être distribués dans les conditions prévues par l'article 36.

b3. Règles de procédure

. L'accord du 31 mai 1990 ne limite pas le nombre des réunions du Conseil d'administration.

Comme les statuts de la Banque asiatique de développement, ceux de la BERD prévoient qu'un pays n'étant pas représenté, au Conseil d'administration, par un administrateur de sa nationalité, peut y envoyer un représentant (qui n'exercera pas de droit de vote), si l'ordre du jour appelle une question le concernant particulièrement.

. Les administrateurs disposent d'un nombre de voix égal au nombre de voix attribuées aux gouverneurs qui les ont élus.

. Les décisions du Conseil d'administration sont prises à la "majorité des voix attribuées aux membres prenant part au vote", à l'exception des décisions de politique générale qui impliquent la majorité des 2/3 (art. 29.3).

c) Le président (art. 30) et le(s) vice-président(s) (art. 31)

. Elu par le Conseil des gouverneurs pour quatre ans (le mandat du président de la Banque asiatique de développement est

de cinq ans) le **président** "conduit les affaires courantes" de la BERD, "sous la direction du Conseil d'administration" dont il préside les réunions.

Représentant légal de la BERD, le président est aussi le **chef du personnel** de la Banque. Responsable de la nomination et du licenciement des fonctionnaires et agents de la BERD, le président veille à "recruter le personnel sur une large base géographique, parmi les membres de la Banque", tout en s'assurant des "qualités de rendement et de compétence technique" des fonctionnaires et agents. Selon les informations transmises à votre rapporteur, le personnel de la BERD serait limité à 200 personnes, cette structure légère devant permettre à la BERD de borner son rôle à celui d'un état-major de prises de décisions, et de déléguer à des sous-traitants certaines tâches d'exécution et de gestion bancaires.

Le président ne prend part aux votes que dans le cas de partage égal des voix. Sa voix est alors prépondérante.

Le président est rééligible. Il peut être mis fin à ses fonctions sur décision du Conseil des gouverneurs, à la majorité des 2/3 des gouverneurs représentant au moins 2/3 du total des voix.

Le(s) vice-président(s), nommé(s) par le Conseil d'administration sur recommandation du président, détient(nent) les fonctions et les pouvoirs définis par les administrateurs. En cas d'absence ou d'incapacité du président, celui-ci est remplacé par un vice-président qui participe alors aux votes dans les mêmes conditions que le président.

d) Si le siège de la BERD est établi à Londres (art. 33.1 des statuts), la Banque est autorisée à ouvrir des agences ou succursales sur le territoire des Etats-membres (art. 33.2). La capitale britannique accueille ainsi pour la première fois une organisation internationale à vocation européenne, ce qui mérite d'être souligné.

6 - Les critères d'éligibilité aux interventions de la BERD (art. 8)

a) Le principe de conditionnalité

. La liste des bénéficiaire potentiels des opérations de la BERD, telle qu'elle résulte de l'annexe A, comprend **tous les pays d'Europe centrale et orientale, à l'exception de l'Albanie**. L'URSS ne peut être récipiendaire d'une intervention de la BERD que dans les limites ouvertes par son statut propre, sur lequel votre rapporteur reviendra ultérieurement.

. Les interventions de la BERD sont réservées aux pays d'Europe centrale et orientale qui satisfont à **deux catégories de conditions** :

sur le plan économique, ces pays doivent se trouver engagés sur la voie d'une "transition résolue vers l'économie de marché", et promouvoir "l'initiative privée" ainsi que "l'esprit d'entreprise" ;

sur le plan politique, l'article 8 du présent accord cite l'article 1, qui se réfère aux principes de la **démocratie pluraliste**.

A cet égard, votre rapporteur précisera que la référence au principe de conditionnalité, notamment politique, est **sans précédent** s'agissant des statuts d'un organisme financier international.

b) L'hypothèse de la dérive d'un bénéficiaire potentiel dans un sens incompatible avec les statuts de la BERD

Les articles 8.3 et 11.2 "verrouillent" le dispositif des prestations de la BERD, de manière à éviter -du moins en théorie- que les interventions de la Banque puissent bénéficier à un pays qui ne respecte pas la démocratie pluraliste, ou dont l'orientation n'est pas conforme aux principes de l'économie de marché.

. En termes généraux, en cas de dérive d'un pays incompatible avec les limites définies par l'article 1 des statuts de la BERD, l'article 8.3 prévoit une **procédure en deux temps**.

Le **Conseil d'administration** doit tout d'abord examiner si la suspension ou la révision des modalités de l'accès dudit pays aux ressources de la Banque s'impose et peut, le cas échéant, faire des recommandations au **Conseil des gouverneurs**.

- La décision appartient, en dernier ressort, au **Conseil des gouverneurs**, à la majorité qualifiée de 2/3 des gouverneurs (soit 28 gouverneurs), représentant au moins 3/4 du total des voix attribuées (soit, compte non tenu des 125 actions non allouées, 750 000 voix).

Le groupe communautaire, les Etats-Unis, le Canada, le Japon et la Suisse suffisent à totaliser le nombre de voix minimal requis (cette combinaison n'a qu'une valeur d'exemple, et ne saurait préfigurer les alliances éventuelles entre les membres du Conseil des gouverneurs). S'agissant du minimum de 28 gouverneurs à rallier, cette condition est atteinte entre les 14 membres du groupe communautaire, auxquels pourraient s'ajouter les Etats-Unis, le Canada, la Nouvelle-Zélande, le Japon, l'Australie, et, dans la catégorie des "autres pays européens", l'Autriche, l'Islande, Israël, Malte, la Norvège, la Suède, la Suisse, le Liechtenstein et la Turquie.

Ainsi, le **camp "occidental"** peut, en tout état de cause, s'il fait preuve de cohérence et d'homogénéité, permettre le gel des prestations de la BERD à un pays dont l'évolution contredirait les critères politiques et économiques d'éligibilité.

. Un autre verrou réside dans les conséquences éventuelles de l'examen annuel, par le **Conseil d'administration**, des prêts attribués à chaque bénéficiaire (art. 11.2).

Les administrateurs considèrent, sur le plan économique, les "progrès réalisés (...) en matière de décentralisation, de démantèlement des monopoles et de privatisation de son économie", ainsi que la proportion des prêts attribués aux entreprises privées et aux entreprises d'Etat. Sur le plan politique, l'article 11.2 cite également l'article 1 et se réfère, par conséquent, à la notion de pluralisme politique.

Le Conseil d'administration prend, à l'issue de cet examen, ses décisions à la majorité qualifiée des 2/3 des administrateurs (soit 15 sur 23), représentant au moins les 3/4 du nombre total de voix attribuées. Cette pondération semble devoir permettre, là encore, à la position occidentale de l'emporter.

Les compétences du Conseil d'administration incluant les décisions relatives aux prêts (art. 27), il ressort que le **Conseil d'administration peut décider l'interruption des prêts destinés à un pays dont la politique serait incompatible avec l'article 1 de l'accord du 31 mai 1990.**

c) Le statut de l'URSS

L'article 8.4 permet à tout récipiendaire potentiel des ressources de la BERD de demander à ne bénéficier que de **concours limités de la Banque**, pendant un délai transitoire de trois ans qui court à dater de l'entrée en vigueur du présent accord.

Les limites définies par l'article 8.4 sont d'ordre quantitatif : les concours de la BERD sont plafonnés par la part appelée du capital souscrit par le pays concerné. Elles sont aussi d'ordre qualitatif puisque les interventions de la BERD concernent, dans ce cas, exclusivement l'assistance technique et, plus généralement, tout type d'assistance favorisant le développement du secteur privé.

. La formulation générale de l'article 8.3 vise, en réalité, l'URSS, et résulte d'un compromis entre la position soviétique et la thèse défendue par les Etats-Unis et le Japon.

L'URSS a, en effet dès le début des négociations, conditionné sa participation au capital de la Banque à son éligibilité aux concours de la BERD.

D'autre part, les Japonais et les Américains souhaitaient initialement que la BERD exclût l'URSS. Ayant par la suite admis que l'URSS fût membre de la BERD, ils ont exigé, à titre de compensation, que l'Union soviétique ne fût pas éligible aux concours de la Banque. Leurs motifs étaient de deux ordres. Tout d'abord, l'URSS risquait, eu égard à l'ampleur des besoins de son économie, d'accaparer une part surdimensionnée des ressources de la BERD. De plus, selon l'amendement américain Dole-Kasten, il appartient à l'URSS de financer la perestroïka sur son budget militaire, au lieu de faire porter sur le contribuable américain le poids de ses réformes économiques et le coût de sa défense.

Afin de ne pas être exclue d'un organisme dont l'importance est, dans le contexte paneuropéen, évidente, l'URSS a accepté de ne pouvoir être attributaire que de concours limités au tiers du capital souscrit par elle, soit à 200 millions d'écus.

Signée par le chef de la délégation soviétique aux négociations, qui se trouve être le Président du Conseil d'administration de la Gosbank, la lettre par laquelle l'URSS demande que lui soit appliqué le régime de l'article 8.4 a été jointe au présent accord tant que partie intégrante de celui-ci. L'URSS s'engage par cette lettre à "préserver le caractère multilatéral de la BERD", et à ne pas accaparer les ressources de la Banque au profit de son économie.

. L'article 8.4 subordonne le bénéfice, par l'URSS, de la plénitude des interventions de la BERD à une décision du Conseil des gouverneurs, prise à une majorité qualifiée renforcée très contraignante de 3/4 au moins des gouverneurs, réunissant un minimum de 85 % des voix attribuées aux membres. Cette condition,

qui constitue un verrou de plus, confère un droit de veto, par exemple, aux six pays de l'Est bénéficiaires potentiels des concours de la BERD, ou à une coalition qui unirait les Etats-Unis et le Japon.

. Il est clair que, dans le contexte de l'article 8.4, l'intérêt de l'URSS pour la BERD ne peut être motivé que par des **considérations politiques**, et non économiques.

7 - Le régime des immunités, privilèges et exemptions

Le régime des immunités, privilèges et exemptions résultant des statuts de la BERD ne diffère pas de celui que retiennent la plupart des organisations financières internationales. Il est, par conséquent, suffisamment familier à votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées pour que votre rapporteur se borne à en rappeler les principaux aspects.

a) L'accord du 31 mai 1990 définit les privilèges destinés à protéger les intérêts de la BERD

. Les biens et avoirs de la BERD sont exemptés non seulement de toute forme de saisie ou de mainmise (art. 47), mais aussi des contrôles, restrictions, réglementations et moratoires de toute nature (art. 49).

. Les archives et tous les documents appartenant à la BERD sont inviolables (art. 48).

. Les communications de la Banque bénéficient, sur le territoire de chaque Etat-membre, du régime applicable aux communications officielles (art. 50).

. Les immunités fiscales de la BERD concernent les impôts directs (art. 53.1), ainsi que les droits et taxes frappant les

biens importés ou exportés par la BERD (art. 53.3) et les achats nécessaires à l'exercice de ses activités officielles (art. 53.2).

b) Les privilèges des fonctionnaires et employés sont définis de manière classique, à l'exception des dispositions concernant les statuts des conjoints et des personnes à charge.

b1. Privilèges habituellement reconnus dans le cadre des organismes internationaux

. Les gouverneurs, administrateurs, suppléants, fonctionnaires, employés et experts en mission ne peuvent être poursuivis pour les "actes accomplis par eux dans l'exercice officiel de leurs fonctions", à moins que la Banque ne lève leur immunité. Celle-ci ne s'applique toutefois pas, en cas de dommage provenant d'un accident de la route, aux actions en responsabilité civile (art. 51).

. Conformément à une clause habituellement retenue par les statuts des organismes internationaux, les dispositions limitant l'immigration, les formalités d'enregistrement des étrangers, les obligations de service national ou militaire, et la réglementation des changes, sont, afin d'éviter toute discrimination, opposables aux gouverneurs, administrateurs et aux agents de la Banque dans les mêmes conditions qu'aux "représentants, fonctionnaires et employés de rang analogue des autres membres" (art. 52.1).

. Les immunités fiscales des administrateurs et du personnel de la BERD sont limitées. Leurs traitements et émoluments sont, en effet, soumis à un impôt interne perçu par la Banque et exempté de tout impôt national sur le revenu (art. 53.6), à moins que l'Etat dont ils sont les ressortissants se réserve, au moment du dépôt de ses instruments de ratification, la possibilité d'imposer les traitements et émoluments versés par la BERD. Dans ce cas, la Banque n'effectue aucun remboursement (art. 53.7).

Il convient de préciser que les Etats-Unis et le Japon ont souhaité conserver la faculté d'imposer leurs ressortissants.

Conformément à une stipulation classique des conventions fiscales inspirées du modèle établi par l'OCDE, les traitements et émoluments versés par la BERD et exemptés dans le pays d'origine peuvent être intégrés au calcul du montant de l'impôt sur le revenu dû dans l'Etat d'origine, pour autant que l'intéressé dispose d'autres sources de revenus (art. 53.6).

b2. Une nouveauté : le statut des conjoints (art. 52.2)

Certaines délégations et, notamment, la délégation canadienne, ayant insisté pour que les conjoints des agents de la BERD pussent exercer un emploi dans le pays où sont établis le siège, les succursales et les agences de la Banque, l'accord du 31 mai 1990, inspiré des règles appliquées aux diplomates, prévoit que le pays du siège -c'est-à-dire le Royaume-Uni- devra garantir aux conjoints et personnes à charge des membres du personnel de la BERD l'accès à l'emploi, pour autant qu'ils résident en Grande-Bretagne.

S'agissant des pays où seraient établies les autres implantations de la BERD, l'accord du 31 mai 1990 se borne à inviter les pays concernés à permettre, "dans la mesure du possible", l'accès à l'emploi des conjoints et personnes à charge des agents de la Banque.

Il appartiendra aux accords de siège et d'établissement de définir les modalités d'application de ces stipulations.

8 - Amendements et interprétation de l'accord du 31 mai 1990

a) L'amendement de l'accord du 31 mai 1990 : une procédure contraignante (art. 56)

. Le Conseil des gouverneurs est saisi de toute demande d'amendement.

. L'unanimité est requise pour les amendements impliquant une modification de l'objet et de la mission de la BERD (définis par les articles 1 et 2 du présent accord), des droits relatifs à la souscription d'actions dans le cadre d'une révision du capital social de la Banque, du droit de retrait de la BERD, et des dispositions relatives à la responsabilité encourue par les membres au titre des obligations contractées par la Banque.

. Une majorité qualifiée renforcée est nécessaire pour modifier les conditions selon lesquelles il est mis fin au statut transitoire de trois ans imparti, à ce jour, à l'URSS : dans ce cas, l'amendement doit être accepté par 3/4 des membres détenant au moins 85 % du total des voix attribuées.

. Les autres amendements impliquent également une majorité des 3/4 des membres représentant 85 % du total des droits de vote, à cette nuance-près que l'article 56.1 de l'accord du 31 mai 1990 conditionne leur adoption à leur acceptation par deux pays d'Europe centrale et orientale. Cette stipulation relativement contraignante fait en sorte que les statuts de la BERD protègent les intérêts des pays récipiendaires, ceux-ci ayant renoncé en échange à leur exigence initiale relative à l'allocation de droits de vote "de base". Cette revendication, qui aurait rapproché la situation des bénéficiaires potentiels des prestations de la BERD de celle que les organisations internationales spécialisées dans le développement reconnaissent généralement aux Pays en Développement, relevait du souci, exprimé par les pays de l'Est, de tempérer la faiblesse de leur part de capital par une participation au processus de décision plus importante que le nombre d'actions souscrites par eux ne leur aurait permis.

b) Interprétation et arbitrage

. L'interprétation de l'accord du 31 mai 1990 relève de la compétence du Conseil d'administration. Néanmoins, toute question relative à l'interprétation du présent accord peut être portée devant le Conseil des gouverneurs, dont la décision est alors sans appel. Afin d'éviter de désavantager les membres de la BERD ne disposant pas d'un administrateur de leur nationalité, les statuts de la Banque autorisant dans ce cas l'intervention, au Conseil d'administration, d'un représentant des pays concernés (art. 57).

. Il est recouru à une **procédure d'arbitrage** pour le cas où un désaccord surviendrait après que la BERD a décidé de mettre définitivement fin à ses opérations. De manière très classique, l'accord du 31 mai 1990 prévoit le recours à un tribunal arbitral de trois membres, dont l'un est nommé par le président de la Cour internationale de Justice (art. 58).

9 - Dispositions finales

a) La France, première Partie à déposer ses instruments de ratification ?

. Ouvert à la signature jusqu'au 31 décembre 1990 (art. 60), le présent accord fixe la date du 31 mars 1991 comme limite du dépôt des instruments de ratification (art. 61.1). Cette date peut toutefois être reportée si, au 31 mars 1991, les conditions relatives à l'entrée en vigueur de l'accord du 31 mai 1990 ne sont pas remplies. Selon les informations transmises à votre rapporteur, aucune Partie au présent accord n'a encore, à ce jour, déposé ses instruments de ratification. Il est donc envisageable que la France soit le premier membre de la BERD à achever sa procédure interne de ratification. Cette performance constituerait, certes, le prolongement symbolique du rôle qu'a joué la France dans la création de la BERD. Votre rapporteur ne peut toutefois omettre de rappeler que la brièveté des délais de réflexion impartis au Parlement fait de celui-ci -ce qui ne saurait étonner

voire rapporteur- la victime de ce qui n'est, au demeurant, qu'un symbole politique.

b) L'entrée en vigueur de l'accord du 31 mai 1990

Enfin, l'entrée en vigueur de l'accord du 31 mai 1990 interviendra quand les signataires dont les souscriptions représentent au moins 2/3 des souscriptions au capital, et comprenant au moins deux pays d'Europe centrale et orientale, auront déposé leurs instruments de ratification (art. 62). Ces conditions peuvent être rapprochées des dispositions finales de l'accord relatif à la Banque asiatique de développement, qui prévoient également un quota minimum de dix pays bénéficiaires parmi les Parties ayant déposé leurs instruments de ratification.

La première réunion du Conseil des gouverneurs se tiendra dans les 60 jours qui suivront l'entrée en vigueur du présent accord (art. 63).

*

* *

Ainsi défini le cadre dans lequel se situeront les interventions de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, il convient d'analyser les particularités qui contribuent à l'originalité de ce nouvel organisme financier.

B - L'ORIGINALITÉ DE LA BERD

Au risque d'une certaine redondance avec les développements précédents, votre rapporteur abordera ci-après les aspects politiques, techniques, "pédagogiques" et écologiques de l'originalité de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

1 - Les spécificités d'ordre politique

Celles-ci tiennent à la confirmation du rôle des acteurs européens de la politique internationale, à la mise en place de synergies Est-Ouest-Sud, et à la reconnaissance du principe de conditionnalité politique.

a) La confirmation du rôle international de l'Europe

L'accord du 31 mai 1990 procède d'une reconnaissance explicite de l'Europe et du rôle spécifique que celle-ci peut assumer sur les plans diplomatique et économique.

a1. La consécration de la Communauté.

. Votre rapporteur rappellera ici que les membres de la BERD appartenant au groupe communautaire (composé des Douze, de la CEE et de la BEI) détiennent à eux seuls, du fait de la part de capital qu'ils représentent, une majorité absolue garantie par l'accord du 31 mai 1990. (Par ailleurs, l'ensemble des pays européens représentent 76 % de capital).

. Pour la première fois est consacré le rôle de l'Ecu dans une organisation financière internationale. En effet, le capital de la BERD doit être libellé en Ecus -même si le dollar et le yen sont admis comme monnaies de règlement des souscriptions-, et il est prévu que les opérations de la Banque seront comptabilisées, elles aussi, en Ecus.

L'importance que revêt cette reconnaissance du rôle de l'unité de compte européenne dans la perspective du rayonnement de la Communauté est suffisamment évidente pour que votre rapporteur ne développe pas davantage ce point essentiel.

a2. La première institution paneuropéenne

||

La BERD constitue la première institution à vocation paneuropéenne, où peuvent se rencontrer des pays encore récemment regroupés en deux alliances antagonistes. Certes, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe a déjà permis l'émergence de synergies paneuropéennes (le présent accord se réfère, d'ailleurs, au document de la Conférence réunie à Bonn dans le cadre de la CSCE, du 19 mars au 19 avril 1990, et qui souligne l'importance de la mise en place de l'économie de marché en Europe de l'Est), mais l'absence de caractère normatif des actes finals successifs de la CSCE ne peut faire de celle-ci qu'un lieu de rencontres et de débats.

Les remarques qui précèdent contribuent à expliquer la participation de l'URSS à la BERD, en dépit des particularités, précédemment évoquées, du statut de l'URSS parmi les bénéficiaires potentiels de la Banque.

En effet, la BERD étant présentée par les Soviétiques comme la "première institution de la Maison Commune" (Izvestia - 15 janvier 1990), il était exclu que l'URSS ne fût pas partie à une organisation aussi représentative sur le plan paneuropéen qu'importante pour l'avenir des relations de l'Union Soviétique avec ses ex-satellites.

. Les négociations en vue de la BERD ont aussi confirmé l'émergence de connivences européennes, sur la base d'une culture commune retrouvée à l'occasion des différentes sessions. D'où l'un des mérites majeurs de la BERD : la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ne sera pas dominée par l'esprit anglo-saxon qui caractérise le groupe de la Banque Mondiale. Cette caractéristique doit être mise à l'actif de ce nouvel organisme, dont la vocation européenne présente ainsi toutes les chances d'être respectée.

b) La mise en place de synergies Est-Ouest-Sud

La présence, parmi les Parties à l'accord du 31 mai 1990, de pays occidentaux non européens (Etats-Unis, Canada et Japon notamment), et de pays en développement (Egypte, Maroc et Mexique) pourrait être, selon les indications transmises à votre rapporteur, l'occasion de créer des synergies triangulaires Est-Ouest-Sud susceptibles de favoriser le développement.

. Il est important de souligner que les négociations qui ont précédé l'accord du 31 mai 1990 ont été les **premières négociations Est-Ouest à ne pas aborder les questions de désarmement.**

. Quant aux pays du Sud, ils pourront tirer de leur appartenance à la BERD les avantages, notamment commerciaux, qu'ils attendent de cette confirmation de leur proximité de l'Europe. On ne peut, d'autre part, exclure qu'ils bénéficient, par le biais de la BERD, d'expertises utiles dans les domaines de la privatisation et de la "débureaucratisation", voire de l'expérience acquise par les acteurs des relations Est-Ouest en matière de paix...

Votre rapporteur, conscient qu'il aurait été difficile de refuser leur intégration à la BERD aux pays du Sud qui en ont fait la demande, s'interroge néanmoins sur l'opportunité de la participation - même marginale- de ces pays à une organisation consacrée à l'Europe.

c) La conditionnalité, principe sans précédent dans les institutions financières internationales

Alors que les Parties aux accords portant création des institutions de la Banque Mondiale et des banques régionales de développement se sont toujours interdit d'intégrer aux statuts de ces organismes des conditions susceptibles de subordonner les prestations auxquelles ont vocation les bénéficiaires potentiels -c'est-à-dire essentiellement les PED- à des considérations relatives à leurs systèmes politiques ou économiques, la BERD conditionne le bénéfice de ses interventions à des considérations d'ordre économique -la

transition des récipiendaires vers l'économie de marché- et politique - le respect de la démocratie pluraliste.

Cette caractéristique devrait permettre que des pays dont l'Etat de Droit peut encore être considéré comme fragile, ne bénéficient pas automatiquement de prestations destinées à faciliter leur développement économique. Il faut souhaiter que, sur le fondement des statuts de la BERD, les instances dirigeantes de celle-ci n'attendent pas, à l'imitation de l'attitude de la Banque Mondiale à l'égard de la Chine, que surviennent des événements aussi tragiques et inacceptables que ceux de la Place Tien-An-Men pour suspendre les interventions de la BERD aux pays dont les autorités enfrennent l'Etat de Droit ...

2 - Spécificités d'ordre technique

A la différence des organismes de la Banque Mondiale, spécialisés soit dans les crédits, soit dans les prises de participation (sans compter l'Agence multilatérale de garantie des investissements), la BERD participe, à travers les prêts qu'elle consentira, de la BIRD et, à travers ses prises de participation et ses cofinancements à venir, de la Société financière d'investissement.

3 - Le rôle pédagogique de la BERD

Cet aspect du rôle de la BERD mérite incontestablement de figurer parmi les spécificités de cette organisation, qui vise à accompagner les pays est-européens dans leur apprentissage des règles de l'économie de marché auxquelles, de ce fait, elle doit elle-même obéir.

a) Accompagner les pays est-européens dans leur apprentissage des règles de l'économie de marché

Le but de la BERD étant étranger au principe de l'aide économique -ce que l'on pourrait, certes, déplorer-, cet organisme,

destinée à favoriser la transition des économies est-européennes dans un sens libéral, consentira ses **prêts aux conditions du marché**, à l'exception des prêts effectués sur les fonds spéciaux.

Dans l'esprit des auteurs des statuts de la BERD, c'est à cette condition que l'on favorisera une gestion avisée de ressources coûteuses par les récipiendaires, dont les agents économiques ont été habitués pendant des décennies à la gestion laxiste et peu économe des ressources qu'autorise la planification.

b) Un fonctionnement conforme aux principes du libéralisme économique

Votre rapporteur convient qu'il aurait été incohérent de conditionner les prestations de la BERD aux progrès effectués par ses bénéficiaires potentiels en matière de privatisation, si la Banque n'avait pas dû, elle-même, respecter les principes du marché.

C'est pourquoi la BERD devra, en fonctionnant comme une banque commerciale, assumer elle-même les risques induits par ses interventions, ce qui présente, entre autres choses, l'intérêt de faire porter sur un organisme international un risque que les banques commerciales ne sont, en raison des conséquences fâcheuses de leurs interventions passées dans des pays devenus insolubles, pas prêtes à assumer.

»
Par ailleurs, on ne peut exclure que les interventions de la BERD ne contribuent à dynamiser les activités des banques commerciales en Europe de l'Est.

Les statuts de la BERD prévoient donc que celle-ci percevra, dans l'esprit d'une saine gestion bancaire, les intérêts, redevances et commissions susceptibles de garantir son équilibre comptable, voire de générer des profits.

D'autre part, l'accès des cadres du secteur privé, envisagé a une échelle importante, confirmera les orientations évoquées ci-dessus.

4 - La prise en compte de la nécessaire protection de l'environnement en Europe de l'Est

Par la référence explicite au "développement sain et durable du point de vue de l'environnement" (art. 2-1-vii), l'accord du 31 mai 1990 témoigne de la prise en compte du souci écologique qui caractérise aujourd'hui tous les pays de l'Est. Votre rapporteur rappellera que ni les statuts de la BIRD, ni ceux des banques régionales de développement, ne comportent de clause relative à l'environnement.

Cette originalité de l'accord du 31 mai 1990 tient à l'importance aiguë, récemment révélée, que revêt désormais le problème de la protection de l'environnement dans des pays où des décennies de gestion administrative de l'économie et de mépris de l'individu ont abouti à de véritables tragédies écologiques. Il convient, à cet égard, de souligner que les revendications écologiques ont, dès avant les événements de 1989, cristallisé une large part des mouvements d'opposition politique et nationaliste en Europe de l'Est, URSS comprise.

*

* *

A ce stade de son analyse, votre rapporteur, tout en étant sensible aux arguments qui lui ont été présentés dans le cadre de la préparation de ce rapport, et tout particulièrement, par M. Jacques Attali, président de la BERD, abordera les questions auxquelles l'accord du 31 mai 1990 s'abstient d'apporter une réponse.

C - QUESTIONS QUE LES STATUTS DE LA BERD LAISSENT OUVERTES

Les incertitudes liées à l'avenir de la BERD tiennent, d'une part, à l'attitude des Occidentaux lors de la prise des décisions les plus importantes et, d'autre part, à l'évolution des bénéficiaires potentiels des interventions de la Banque.

1 - Incertitudes liées à la fiabilité des différents "verrous"

Les stipulations de l'accord du 31 mai 1990 relatives au "verrouillage" des prestations de la BERD et qui semblent garantir, par le biais notamment de règles de majorité qualifiées très exigeantes, l'attribution des prestations de la BERD aux pays d'Europe centrale et orientale qui satisfont aux conditions économiques et politiques posées par les statuts de la BERD.

Toutefois, votre rapporteur s'inquiète des conséquences d'un éventuel manque de cohérence entre Occidentaux dont l'attitude pourrait permettre d'attribuer des prêts de la BERD à un pays où le respect des règles de la démocratie ne serait pas assuré mais qui constituerait un tel marché que certaines Parties pourraient être tentées d'éluder les atteintes aux droits de l'homme qui seraient commises dans ledit pays.

Il est clair que l'évolution actuelle de la Roumanie peut susciter de telles inquiétudes.

2 - Incertitudes liées à l'évolution de l'Europe de l'Est

L'évolution de la question allemande, de la perestroïka soviétique, et des économies est-européennes sont à l'origine d'incertitudes susceptibles d'affecter l'avenir de la BERD.

a - La question allemande et la participation de la RDA à la BERD

L'évolution du dossier allemand est de nature à remettre en cause la présence de la RDA parmi les bénéficiaires potentiels des opérations de la BERD, et, par conséquent, à rendre nécessaire une modification de l'accord du 31 mai 1990 sur ce point, à moins qu'un statut particulier soit élaboré en faveur de l'Allemagne de l'Est et permette à celle-ci, tout en faisant partie de la future Allemagne unifiée, de continuer à recevoir les prestations de la Banque.

b - L'avenir de la perestroïka soviétique

Outre les verrous conventionnels, précédemment évoqués, destinés à limiter la possibilité de l'Union soviétique de bénéficier, dans les mêmes conditions que les autres pays est-européens, des interventions de la BERD, il est possible que l'avenir incertain de la perestroïka contraigne les Parties à l'accord du 31 mai 1990 à proroger le statut particulier de l'URSS. En effet, la législation soviétique hésite encore à consacrer de manière décisive le principe de l'économie de marché, ce qu'atteste notamment l'absence de reconnaissance juridique de la propriété privée des moyens de production.

c - L'évolution des économies est-européennes

Le fonctionnement à venir de la BERD dépend de deux paramètres majeurs : d'une part, la capacité des bénéficiaires potentiels à mettre en place les instruments juridiques adaptés à l'intervention de capitaux étrangers et d'entreprises privées. D'autre part, le niveau d'endettement de la plupart de ces pays constitue une hypothèque sur leur capacité à contracter des emprunts supplémentaires aux conditions coûteuses qui sont celles de la BERD.

c1. La mise en place de législations adaptées aux investissements étrangers remonte, pour certains pays est-européens, aux années 1986-1987. Les premières réglementations ont

depuis été fréquemment confirmées par un cadre législatif et réglementaire plus propice aux investissements étrangers.

Si, en effet, l'environnement juridique offert par les pays bénéficiaires des prestations de la BERD ne prend pas en considération les impératifs des investisseurs occidentaux, ou perçoit mal la légitimité d'un organisme financier dont la mission est de favoriser la transition économique de ses récipiendaires dans un sens libéral.

- **La Hongrie** possède sur ce point la **législation la plus libérale**, puisqu'elle autorise les investisseurs étrangers à prendre une participation dans une société hongroise, ou d'en constituer une nouvelle, dans les mêmes conditions que les nationaux. De plus, la loi n° 24 de décembre 1988 ne limite aucunement le taux de participation de l'investisseur étranger, et ne restreint pas davantage les secteurs ouverts aux interventions économiques étrangères. D'autre part, le programme de privatisation de l'économie, lancé à la fin de l'année 1989, autorise les entreprises d'Etat à se transformer en société anonyme ou en société à responsabilité limitée -30 % d'entre elles devraient être privatisées d'ici trois ans-, et réserve entre 20 et 30 % des parts de leurs capitaux aux investisseurs étrangers.

- **La Pologne** possède, avec la loi du 23 décembre 1989 sur les activités économiques avec participations étrangères, une législation presque aussi libérale que la loi hongroise. Ainsi, l'investisseur étranger n'est limité ni par les secteurs ouverts à ses interventions, ni par l'importance de ses prises de participation, qui peuvent s'élever à 100 % du capital de la société (à condition toutefois de respecter un plancher fixé à 20 % du capital social et à 25 millions de zlotys). Au cours du processus de privatisation d'entreprises d'Etat, qui devrait être prochainement lancé, 10 % du capital des sociétés privatisées devraient être réservés aux investisseurs étrangers. Les transferts de revenus à l'étranger sont cependant limités par l'obligation de céder à la Banque polonaise du commerce extérieur, au taux de change officiel, 15 % des devises provenant des recettes d'exportation de l'entreprise conjointe.

- **La Tchécoslovaquie** a, depuis la loi sur les sociétés mixtes entrée en vigueur le 1er mai 1990, assoupli le régime des investissements étrangers, notamment sur le plan fiscal.

La participation étrangère peut aller jusqu'à 100 % du capital. La propriété privée des moyens de production, y compris, sous certaines conditions, celle des étrangers, est désormais légale. D'autre part, le programme de privatisation a déjà permis la privatisation de certaines entreprises d'Etat.

- Quant à la réglementation de la **Bulgarie** (décret 56 - Journal officiel du 13 janvier 1989), relativement libérale, elle autorise les participations étrangères à hauteur de 100 % du capital. L'investisseur étranger ne peut néanmoins transférer ses dividendes à l'étranger que dans la limite de ses disponibilités en devises auprès de la Banque du Commerce Extérieur, ce qui l'oblige à orienter les activités de la joint venture à laquelle il participe vers le commerce extérieur.

- **L'URSS** a, depuis janvier 1987, plusieurs fois modifié le régime juridique des investissements étrangers. Il n'existe plus désormais de limite maximale à la participation étrangère. Néanmoins, le rapatriement des dividendes est subordonné à l'existence de gains en devises. Des assouplissements de ce régime juridique sont attendus dans les mois qui viennent, et devraient autoriser la constitution de sociétés mixtes entre une entreprise étrangère et une personne physique soviétique, et, également, sous forme de sociétés par actions.

- **La Roumanie** a, par le décret du 14 mars 1990, considérablement assoupli une réglementation qui remontait à 1972. La participation étrangère peut donc, sous réserve de l'accord du gouvernement, atteindre 100 %, et bénéficier d'avantages fiscaux. Le rapatriement des bénéfices est cependant limité à 8 % du capital investi. D'autre part, un décret-loi de mars 1990 amorce la privatisation de l'économie roumaine, en légalisant les sociétés privées dans les secteurs de l'industrie, de l'artisanat et des services.

- **La Yougoslavie** a adopté, à la fin de 1988, une loi sur les investissements étrangers qui s'inscrit dans un ensemble de réglementations destinées à ouvrir l'économie yougoslave aux mécanismes de marché et à l'intégrer dans les rouages de l'économie internationale. Cette nouvelle loi, en vigueur depuis le 1er janvier

1989, autorise les investissements étrangers dans tous les secteurs d'activité, et permet le libre transfert des bénéfices ainsi que le rapatriement des apports.

- Quant à la RDA, elle adopte actuellement, dans le cadre du Traité d'Etat sur l'Union monétaire, économique et sociale, signé en mai 1990 avec la RFA, les mesures législatives et réglementaires calquées sur le droit ouest-allemand en matière d'investissements étrangers.

Les diverses législations précédemment évoquées témoignent, à des degrés divers cependant, d'un réel souci de faciliter l'implantation des investisseurs étrangers.

L'augmentation récente du nombre de sociétés mixtes enregistrées dans les pays est-européens, passé de 165 au 1er janvier 1988 (400 si l'on intègre la Yougoslavie) à 3 495 au 1er mars 1990 (4 315 Yougoslavie comprise), semble témoigner du caractère plus incitatif du régime juridique des investisseurs étrangers offert par ces pays, ainsi qu'il ressort du tableau suivant :

	1.1.88	1.1.89	1.8.89	1.1.90	1.3.90
URSS	23	191	770	1 274	1 400
Hongrie	102	270	450	800	1 000
Pologne	13	55	308	900	1 000
Tchécoslovaquie	7	16	35	60	60
Bulgarie	15	25	25	30	30
Roumanie	5	5	5	5	5
Sous total	165	562	1 593	3 069	3 495
Yougoslavie	235	368	568	750	820
Total	400	930	2 169	3 819	4 315

Source : Commission économique des Nations-Unies pour l'Europe - mars 1990.
Document transmis au colloque économique de l'OTAN - avril 1990-

Les réformes bulgares et roumaines n'ont pas encore pu, pour des raisons évidentes, se traduire par des progrès sensibles dans le nombre de joint-ventures enregistré.

On remarque que, compte tenu du nombre de pays concernés, les statistiques font apparaître un nombre très modeste de sociétés mixtes. Il est clair que l'évolution du nombre de joint-ventures créées dans les pays est-européens sera un excellent révélateur des anticipations effectuées par les investisseurs étrangers des perspectives offertes par ces pays, et, par conséquent, des progrès effectués par ceux-ci sur la voie de la transition.

c2. Une hypothèque majeure : l'endettement des pays est-européens

Les tableaux joints en annexe au présent rapport font apparaître, à des degrés divers cependant, les difficultés résultant de la situation financière des bénéficiaires potentiels des interventions de la BERD (2).

- L'aggravation du déficit de la balance des paiements courants est commune à la Bulgarie, à la Hongrie, à la Tchécoslovaquie et à l'URSS (l'Union soviétique a, pour la première fois de son histoire, été confrontée en 1989 à un déficit de sa balance commerciale). La situation de la Pologne semble, sur ce point, moins défavorable.

- La Bulgarie, l'URSS et la Hongrie connaissent une diminution des réserves en liquidités internationales, alors que ces pays doivent faire face à des échéances de plus en plus pressantes.

(2) La RDA ne figure pas dans les développements ci-après, en raison des progrès effectués par l'union allemande. Quant à la Roumanie, le remboursement des dettes décidé par Ceaucescu en 1988 confère à ce pays une place à part dans le bilan de la situation de l'Europe de l'Est au regard de l'endettement.

- Le problème de l'augmentation de l'encours de la dette extérieure totale se pose tout particulièrement pour la Bulgarie, l'Union soviétique, la Pologne et la Tchécoslovaquie.

- Le service de la dette absorbe une part croissante du produit des exportations en URSS (même si le ratio intérêts/recettes d'exportation demeure encore très gérable) et en Bulgarie. La situation est relativement stable sur ce point pour la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne.

Alors que la Banque du commerce extérieur bulgare est en cessation de paiement, les retards de paiement accumulés par l'URSS semblent avoir réactivé, chez certains débiteurs, le "syndrome des emprunts russes", pendant que le bruit se répandait en Occident que les mauvaises récoltes à venir obligeraient l'Union soviétique à consacrer une part considérable de ses réserves à l'achat de grains. Enfin, les prêts consentis récemment par le FMI à la Hongrie, et le projet de la Banque Mondiale de faire bénéficier ce pays d'un prêt d'ajustement structurel, complètent le tableau de l'endettement des pays de l'Est dans un sens qui est loin d'inspirer l'optimisme.

Etait-il donc opportun de créer un organisme financier spécialement destiné à consentir de nouveaux prêts à des pays déjà lourdement endettés par ailleurs ?

Le risque est grand, en effet, que les crédits qui seront attribués aux bénéficiaires des interventions de la BERD n'aboutissent à des moratoires ou à des annulations de dettes, ainsi que la situation des pays endettés du Tiers-Monde peut le laisser prévoir.

Dans ces conditions, on peut craindre, en effet, que, en dépit de l'intégration expresse, dans les statuts de la BERD, du principe de "saine gestion bancaire", l'évolution des économies est-européennes au regard de leur endettement extérieur ne rende envisageable une succession de cessations de paiement, susceptibles de compromettre la solvabilité de la BERD.

*

* *

Conclusions de votre rapporteur

Votre rapporteur conclura donc son analyse de l'accord du 31 mai 1990 sur la **légitimité de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.**

- Il est, certes, possible de voir dans la BERD un organisme redondant par rapport au groupe de la Banque Mondiale, alors que, d'une part, la conjugaison de prêts et de prises de participation en une seule organisation et, d'autre part, la prise en compte des spécificités européennes, plaident en faveur de la création de la Banque.

- La crainte de voir l'URSS accaparer une part majeure des interventions de la BERD, et tirer ainsi parti de ce nouvel organisme pour s'épargner une réduction substantielle de ses crédits-militaires, semble désarmée par le statut particulier que l'accord du 31 mai 1990 réserve à l'Union soviétique.

- Enfin, l'argument relatif à l'inadaptation de la BERD aux besoins de la transition des économies est-européennes ne paraît pas des plus opérants, étant donné que la BERD, eu égard à la spécificité de son mandat -favoriser la transition de ses bénéficiaires vers l'économie de marché-, ne saurait se substituer à d'autres initiatives tout aussi nécessaires à la reconstruction de l'Europe centrale et orientale, comme par exemple, les efforts déjà entrepris en matière de formation des cadres.

Si donc la création de la BERD paraît tout à fait fondée, en raison de la légitimité de ce nouvel organisme, votre rapporteur déplore néanmoins que, en **privant Paris du siège de la BERD**, on compromette les perspectives d'épanouissement de la capitale française comme place financière internationale, même si votre

rapporteur est sensible au fait que la Grande-Bretagne accueille, avec la BERD, la première institution européenne implantée au Royaume-Uni. D'autre part, votre rapporteur est moins convaincu par les perspectives s'ouvrant à une institution dont le fonctionnement aura pour effet d'accroître l'endettement de pays dont la situation financière est déjà critique et, surtout, dont on ne peut être totalement sûr qu'elle ne contribuera pas à financer des régimes critiquables.

C'est pourquoi, sous le bénéfice des considérations qui précèdent, votre rapporteur vous propose de **subordonner votre approbation du présent projet de loi à un engagement formel du gouvernement** sur les deux points suivants :

- D'une part, il est nécessaire que, à défaut d'avoir informé le Parlement en amont de la préparation de l'accord du 31 mai 1990, le gouvernement rende compte à la représentation nationale, selon des modalités et un échéancier à déterminer, du fonctionnement de la BERD. Il importe également que les deux assemblées parlementaires figurent parmi les destinataires du rapport de la Banque.

En effet, à l'heure où les pays est-européens redécouvrent (et, pour certains d'entre eux, découvrent) la démocratie, le gouvernement français donnerait un piètre exemple à ses partenaires de l'"autre Europe" en ne témoignant pas au Parlement le respect dû à celui-ci.

- D'autre part, il semble difficile à votre rapporteur d'autoriser l'approbation de l'accord portant statuts de la BERD si le gouvernement français ne s'engage pas à se prononcer, par l'intermédiaire de ses représentants dans les différentes instances de la Banque, pour la suspension des prêts et interventions de celle-ci au profit des pays qui, comme la Roumanie en offre aujourd'hui le sinistre exemple, violent ouvertement les Droits de l'Homme et enfreignent les règles de l'Etat de Droit.

Examen en commission.

La présentation des conclusions du rapporteur a été suivie d'un débat auquel ont participé MM. André Bettencourt, Jean-Pierre Bayle et Jean Lecanuet.

M. André Bettencourt s'est interrogé sur l'opportunité de limiter les interventions de la BERD destinées à la Roumanie, où il convient peut-être, selon lui, de privilégier des relations de solidarité avec une population très manifestement ouverte sur l'Occident.

M. Xavier de Villepin a objecté à cette remarque que l'évolution politique actuelle de la Roumanie se trouve en contradiction certaine avec la condition relative au respect des principes démocratiques, posée par les statuts de la BERD.

M. Jean-Pierre Bayle a alors évoqué l'envoi d'une délégation communautaire à Bucarest, à l'occasion de l'intronisation de M. Iliescu, initiative que M. Xavier de Villepin a déplorée. Puis, M. Jean-Pierre Bayle a abordé, avec M. Xavier de Villepin, les conséquences, sur l'attribution de crédits de la BERD à la Roumanie, d'une éventuelle décision des gouverneurs consacrant l'inéligibilité de ce pays aux interventions de la Banque.

M. Jean Lecanuet ayant alors inscrit le présent débat dans le contexte des prêts dont l'octroi à l'URSS a été à l'ordre du jour du sommet européen de Dublin, M. Xavier de Villepin a rappelé que le statut particulier imparti à l'URSS par l'accord du 31 mai 1990 limite considérablement la possibilité, pour l'Union soviétique, de bénéficier des ressources de la BERD. M. Xavier de Villepin a donc souligné que les prêts à l'URSS, actuellement envisagés par la Communauté, ne transitent aucunement par la BERD.

M. Xavier de Villepin étant revenu sur les conditions auxquelles il convient, selon lui, de subordonner l'approbation de l'accord du 31 mai 1990, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a approuvé les conclusions de son rapporteur.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (ensemble deux annexes et une déclaration), signé à Paris le 29 mai 1990 et dont le texte est annexé à la présente loi.

**RÉPARTITION DU CAPITAL DE LA BERD ENTRE LES
PARTIES A L'ACCORD DU 31 MAI 1990**

	Nombre d'actions	Part dans le capital (en %)
1. Groupe communautaire		
France	85 175	8,5175
Allemagne fédérale	85 175	8,5175
Italie	85 175	8,5175
Royaume-Uni	85 175	8,5175
Espagne	34 000	3,4
Pays-Bas	24 800	2,48
Belgique	22 800	2,28
Danemark	12 000	1,2
Grèce	6 500	0,65
Portugal	4 200	0,42
Irlande	3 000	0,3
Luxembourg	2 000	0,2
CEE	30 000	3
BEI	30 000	3
Total groupe communautaire	510 000	51
2. Autres pays européens		
Autriche	22 800	2,28
Suède	22 800	2,28
Suisse	22 800	2,28
Norvège	12 500	1,25
Finlande	12 500	1,25
Turquie	12 500	1,25
Chypre	1 000	0,1
Islande	1 000	0,1
Liechtenstein	200	0,02
Malte	100	0,01
Israël	6 500	0,65
Total autres pays européens	113 700	11,37
3. Pays bénéficiaires		
URSS	60 000	6
RDA	15 500	1,55
Tchécoslovaquie	12 800	1,28
Pologne	12 800	1,28
Yougoslavie	12 800	1,28
Bulgarie	7 900	0,79
Hongrie	7 900	0,79
Roumanie	4 800	0,48
Total pays bénéficiaires	134 500	13,45

**RÉPARTITION DU CAPITAL DE LA BERD ENTRE LES
PARTIES A L'ACCORD DU 31 MAI 1990**

	Nombre d'actions	Part dans le capital (en %)
4 - Pays non européens		
Etats-Unis	100 000	10
Japon	85 175	8,5175
Canada	34 000	3,4
Australie	10 000	1
Nouvelle-Zélande	1 000	0,1
Corée	6 500	0,65
Mexique	3 000	0,3
Maroc	1 000	0,1
Egypte	1 000	0,1
Total pays non-européens	241 800	24,18

TCHECOSLOVAQUIE

U.R.S.S.

DONNEES SUR LA SITUATION FINANCIERE EXTERIEURE

	1987	1988	1989 (est.)	1990 (prev.)
Exportations, F.O.B.	29.100	31.150	33.000	34.500
Importations, F.O.B.	22.900	28.500	34.800	36.500
Balance Commerciale	6.200	2.650	-1.800	-2.000
Exportations de Services	5.180	5.980	6.360	6.550
Importations de services	6.970	7.640	8.780	9.910
dont intérêts	2.900	3.280	4.060	4.910
Transferts privés	700	750	820	960
Balance Courante (hors inter.)	8.210	5.020	660	510
Balance Courante	5.310	1.740	-3.400	-4.400
Réserves en devises	14.135	15.288	14.520	12.870
en mois d'importations	5,7	5,1	4,0	3,3
Réserves en or	36.590	30.996	30.316	27.216
Total des réserves	50.725	46.284	44.836	40.086
en mois d'importations	20,4	15,4	12,3	10,4
Réserves en dev./intérêts(%)	487,4	466,1	357,6	262,1
Dettes extérieures totales	37.820	42.680	48.930	54.160
P.M.N. (en Mds USD)	1.323	1.435	1.472	1.527
Dettes/P.M.N. (%)	2,9	3,0	3,3	3,5
Variation de la dette	3.400	4.860	6.250	5.230
dont var. dues à var. de change	4.800	-2.015	-276	
Intérêts sur la dette	2.900	3.280	4.060	4.930
Intérêts/recettes exp. de biens	10,0	10,5	12,3	14,2
Intérêts/recettes d'exp. B. & S.	8,4	8,8	10,3	12,0

BALANCE DES PAIEMENTS

(en monnaies convertibles)

	1985	1986	1987	1988	1989
	(en millions USD)				
Exportations de biens	4.900	5.222	5.612	(est.) 5.830	(Prev.) 6.130
Importations de biens	4.094	4.887	5.641	6.280	6.830
Balance commerciale	806	335	-29	-450	-700
Exportations de services	882	987	980	1130	1370
Importations de services	1000	1000	1220	1300	1425
Transferts privés	-85	-25	-80	-25	-50
Balance courante	600	300	-350	-650	-800

RESERVES

Liquidités internationales	1.000	1.200	1.600	1.500	1.540
- En mois d'importations	2,9	2,9	3,4	2,9	2,7

ENDETTEMENT EXTERIEUR

Dettes publiques	3.599	4.284	5.599	5.580	6.770
- créanciers publics	1.365	1.283	1.399	960	1.000
- créanciers privés	2.234	3.001	4.200	4.620	5.770
Dettes privées	0	0	0		
Dettes totales à plus d'un an	2.553	2.695	3.651		
Dettes extérieures à court terme	1.046	1.589	1.950		
Dettes extérieures totales	3.599	4.284	5.601	5.580	6.770
Service de la dette totale/ exportations (en %)	15	13	15	17	15
Dettes totales/P.M.N. (en %)	5,4	5,0	5,9	5,5	18(*)

(*) : la forte croissance, en 1989, du ratio dette/P.M.N. s'explique par la forte dévaluation de la couronne contre dollar opérée au début de l'année

(.) PMN : produit matériel net, agrégat recouvrant très approximativement le PNB, sans toutefois prendre en compte l'intégralité du secteur des services

L'ENDETTEMENT DES PAYS EST-EUROPEENS
(source : Crédit Lyonnais, Direction des affaires internationales)

YUGOSLAVIE

BALANCE DES PAIEMENTS

(en devises convertibles)

	1986	1987	1988	1989	1990
	(en millions USD)				
				(est.)	(Prév.)
Exportations de biens	7.249	8.572	9.624	10.520	11.500
Importations de biens	9.750	9.610	10.212	11.970	13.000
Balance commerciale	-2.501	-1.038	-588	-1.450	-1.500
Exportations de services	4.155	4.208	4.884	5.704	6.300
Importations de services	3.852	3.894	3.644	3.739	3.650
Transferts privés	1.620	989	1.488	1.498	1.500
Transferts publics					
Balance courante	-578	265	2.140	2.013	2.650
Capitaux à long terme	-1406	-892	-932		
Capitaux à court terme	793	134	249		
Erreurs ou omissions	349	-252	149		
Balance globale	-842	-745	1.606		

RESERVES

	1986	1987	1988	1989	1990
	(mars)				
Liquidités internationales	1.460	698	2.298	4.136	5.815
- En mois d'importations	1,2	0,9	2,7	4,1	2,0
Or évalué au prix du marché	729	904	777	728	658
Total des réserves	2.189	1.602	3.075	4.864	6.473

ENDETTEMENT EXTERIEUR

Dette publique	22.066	22.580	20.020	17.595	16.760
-organismes internationaux	5.926	6.200	5.000	4.100	4.700
-gouvernements étrangers	6.300	6.500	5.880	6.100	6.060
-créanciers privés	9.840	9.880	9.140	7.395	6.000
dont banques	8.670	8.690	8.290	6.570	5.200
Dette totale à plus d'un an	19.243	20.419	18.240	16.195	15.500
Dette extérieure à court terme	2.823	2.161	1.780	1.400	1.260
Tirages au F.M.I.					
Dette extérieure totale	22.066	22.580	20.020	17.595	16.760
Service de la dette	4468	4172	4331	3405	3100
Intérêts	1870	1790	1922	1675	1600
Amortissement capital	2598	2382	2409	1730	1500
Service de la dette totale/ exportations (en %)	34	30	27	19	16
Dette totale/P.I.B. (en %)	38	33	34	23	23

HONGRIE

BALANCE DES PAIEMENTS

	1985	1986	1987	1988	1989
	(en millions USD)				
				(est.)	(Prév.)
Exportations de biens	4.479	4.132	5.009	5.789	6.450
Importations de biens	4.192	4.675	4.949	5.126	5.850
Balance commerciale	287	-543	60	663	600
Exportations de services	939	1.221	1.599	1.754	1.900
Importations de services	1.754	2.172	2.608	3.153	4.000
Transferts privés	65	74	102	114	100
Transferts publics	0	0	0	0	0
Balance courante	-453	-1.420	-847	-622	-1.400
Capitaux à long terme (nets)	1.716	891	1.068	354	
Capitaux à court terme (nets)	-267	436	-1.165	328	
Erreurs et omissions	15	4	-94	-76	

RESERVES

	1985	1986	1987	1988	1989
Liquidités internationales	3.119	3.062	2.272	1.867	1.671
- En mois d'importations	8,9	7,9	5,5	4,4	
Or évalué au prix du marché	761	917	794	654	505
Total des réserves	3.880	3.979	3.066	2.521	2.176

ENDETTEMENT EXTERIEUR

Dette publique	13.375	16.906	19.809	19.304	19.580
-organismes internationaux	1.343	1.660	1.786	1.781	1.780
-gouvernements étrangers	1.752	1.684	2.292	2.204	2.400
-créanciers privés	10.280	13.562	15.731	15.319	15.400
dont banques	(9.930)	(13.265)	(15.421)	(14.902)	(15.000)
Dette privée					
Dette extérieure totale	13.375	16.906	19.809	19.304	19.580
Dont :					
Dette totale à plus d'un an	10.199	12.800	16.317	15.966	
Dette ext. à court terme	2.205	3.075	2.684	2.704	
Tirages au F.M.I.	971	1.031	808	634	
Service de la dette					
Intérêts	945	1.085	1.159	1.266	1.665
Amortissement	2.210	2.650	2.247	2.190	1.460
Service de la dette	3.155	3.735	3.406	3.456	3.125
Service de la dette totale/ exportations (en %)	58	69	51	45	37
Dette totale/P.I.B. (en %)	65	71	75	69	68

ROUMANIE

BALANCE DES PAIEMENTS

	1984	1985	1986	1987	1988
	(en millions USD)				
				(est.)	(Prév.)
Exportations de biens	12.646	12.167	12.543	14.492	14.700
Importations de biens	10.334	10.432	10.590	11.845	12.900
Balance commerciale	2.312	1.735	1.953	2.647	1.800
Exportations de services	957	849	928	1.000	1.100
Importations de services	1.550	1.345	1.392	1.370	1.250
Transferts privés	0	0	0	0	0
Transferts publics	0	0	0	0	0
Balance courante	1.719	1.239	1.489	2.277	1.650
Capitaux à long terme (nets)	-1.183	-1.189	-1.041		
Capitaux à court terme (nets)	-508	-359	132		
Erreurs et omissions	104	1	-437		
Balance globale	132	-308	143		
RESERVES					
Liquidités internationales	709	199	582	596	
- En mois d'importations	0,8	0,2	0,7	0,6	
Or évalué au prix du marché	1.150	1.248	1.269	1.023	
Total des réserves	1.859	1.447	1.851	1.619	
ENDETTEMENT EXTERIEUR					
Dette extérieure à plus d'un an					
Dette publique	6.337	5.802	5.309		
-organismes internationaux	1.741	1.630	1.462		
-gouvernements étrangers	1.135	1.103	1.112		
-créanciers privés	3.460	3.068	2.735		
dont banques					
Dette privée	0	0	0		
Dette totale à plus d'un an	6.337	5.802	5.309		
Dette extérieure à court terme	566	543	617		
Tirages au F.M.I.					
Dette extérieure totale	7.839	7.204	6.506	5.700	4.500
Service de la dette totale/ exportations (en %)	0	0	11	11	12
Dette totale/P.I.B. (en %)	20	14	11	12	8

Nota: montant rééchelonné

R.D.A.

BALANCE DES PAIEMENTS

	1985	1986	1987	1988	1989
	(en millions USD)				
				(Est.)	(Prév.)
Exportations de biens	8.832	9.212	9.268	9.400	9.500
Importations de biens	7.694	8.758	8.703	9.300	9.500
Balance commerciale	1.138	454	565	100	0
Exportations de services	1.400	1.750	2.150	2.500	2.825
Importations de services	1.975	2.175	2.300	2.550	2.900
Transferts privés	355	471	585	650	625
Transferts publics	0	0	0	0	0
Balance courante	918	500	1.000	700	550
RESERVES					
Liquidités internationales	6.527	7.455	9.002	9.908	11.056
- En mois d'importations	8,9	9,7	11,7	12,6	14,0
ENDETTEMENT EXTERIEUR					
Dette extérieure à plus d'un an					
Dette extérieure à court terme	10.102	12.207	14.442	16.686	16.681
Dette extérieure à court terme	4.201	4.723	5.908	4.803	5.560
Dette par créanciers					
-créanciers publics	3.070	4.041	3.981	2.974	2.370
-créanciers privés	11.232	12.889	16.369	18.515	19.372
dont banques	9.741	10.932	13.711	15.642	16.525
Dette extérieure totale	14.303	16.930	20.350	21.489	22.241
Service de la dette totale/ exportations (en %)	35,6	33,7	37,8	41,5	44,4

BULGARIE

BALANCE DES PAIEMENTS					
(en monnaies convertibles)	1986	1987	1988	1989	1990
	(en millions USD)				
				(est.)	(Prev.)
Exportations de biens	2.760	3.140	3.300	3.540	3.600
Importations de biens	3.830	3.440	4.100	4.090	4.200
Balance commerciale	-1.070	-300	-800	-550	-600
Balance courante	-920	20	-650	-1.200	-1.300
RESERVES					
Liquidités internationales	1.381	1.086	1.778	1.000	850
- En mois d'importations	4,3	3,8	5,2	2,9	2,4
ENDETTEMENT EXTERIEUR					
Dettes publique et dette privée garantie	1.575	1.830	2.080	2.725	3.000
Dettes privées non garanties	3.500	4.470	5.920	8.175	9.000
Dettes extérieures totales	5.075	6.300	8.000	10.900	12.000
Service de la dette :					
Intérêts	270	330	390	500	600
Amortissement du capital	618	750	644	920	1020
Total	888	1080	1034	1420	1620
Service de la dette totale/ exportations (en %)	32	34	39	40	45
Dettes totales/P.M.N. (en %)	17,8	19,3	22,1	30,1	90,9(*)

(*) cette très forte augmentation par rapport à 1989 s'explique par la prise en compte du nouveau taux de change dans le calcul du P.M.N. en USD. En effet, en retenant l'ancien taux de change (soit environ 1 lev pour 0,9 USD) on aurait un pourcentage de l'ordre de 32%. Par ailleurs, ces pourcentages élevés traduisent certes l'importance de la dette, mais il est vrai aussi que le P.M.N. (pris ici comme référence est inférieur au P.N.B., traditionnellement retenu.

POLOGNE

BALANCE DES PAIEMENTS					
(en monnaies convertibles)	1986	1987	1988	1989	1990
	(en millions USD)				
				(est.)	(Prev.)
Exportations de biens	5.316	6.163	7.248	7.576	8.000
Importations de biens	4.281	5.123	6.307	7.500	8.000
Balance commerciale	1.035	1.040	941	76	0
Exportations de services	773	914	963	1.035	1.100
Importations de services	3.417	3.780	3.917	4.485	4.900
Transferts privés	950	1.400	1.430	1.230	1.200
Transferts publics	0	0	0	200	1.000
Balance courante	-659	-426	-583	-1.944	-1.600
Capitaux à long terme (nets)		-3.202	-3.559	-1.443	
Capitaux à court terme (nets)		-5	-354	-246	
Erreurs et omissions		9	3	303	
Balance globale	-3.624	-4.493	-3.330		
RESERVES					
Liquidités internationales	698	1.495	2.055	2.314	3.000 (juil.)
- En mois d'importations	2,0	3,5	3,9	3,7	4,5
Or évalué au prix du marché	189	189	189	189	189
Total des réserves	887	1.684	2.244	2.503	3.189
ENDETTEMENT EXTERIEUR					
Dettes extérieures à plus d'un an					
Dettes publiques					
- organismes internationaux	2.641	2.815	2.614	2.530	2.920
- gouvernements étrangers	20.337	24.900	25.862	27.567	31.250
- créanciers privés	9.158	10.033	9.239	8.872	7.630
dont banques	8.617	9.529	8.856	8.787	7.630
Dettes privées					
Dettes totales à plus d'un an	32.136	37.748	37.715	38.969	41.800
Dettes extérieures à court terme	1.392	1.500	1.450	1.460	1.420
Tirages au F.M.I.	0	0	0	0	730
Dettes extérieures totales	33.528	39.248	39.165	40.429	43.950
Service de la dette	3.445	3.615	3.602	3.975	4.300
Service de la dette totale/ exportations (en %)	56,6	51,1	43,9	46,2	46,2
Dettes totales/P.I.B. (en %)	47,0	53,1	61,3	62,4	69,5
Nota: arriérés d'intérêts	3.300	5.050	7.100	145	
	3.405	8.840	8.441		9.400